

Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: El estudio de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (1990-2013)*

Irene Belmonte Martín

Resumen:

El objeto de la investigación doctoral es la organización administrativa de la gestión tributaria local y, en particular, el análisis del organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante* (en adelante y para simplificar, *Suma*), como modelo de modernización administrativa de la gestión tributaria local. La misión principal de este organismo es la gestión y la recaudación de los tributos y otros ingresos de derecho público de los Ayuntamientos y otras Administraciones, mediante convenio de delegación. El intervalo temporal de la investigación comprende algo más de los primeros veinte años del modelo, desde 1990 a 2013.

El motivo principal para realizar esta investigación, no fue otro que el interés como “ciudadana vigilante” por los procesos de modernización administrativa, y en particular, por aquellos que se refieren al ámbito local, en una cuestión tan importante como la Hacienda Pública. Pues, aunque las posibilidades de redistribución de las Haciendas Públicas Locales quedan minimizadas dado el carácter menos progresivo de los tributos locales, la gestión y la recaudación de éstos resulta fundamental para el funcionamiento de sus Administraciones Locales y por ende, para dotar de más contenido y posibilidades a su democracia local.

La Constitución Española de 1978 reconoce expresamente para los municipios, los principios de autonomía y suficiencia financiera (arts. 137 y 142), pero sin los suficientes recursos, éstos no podrán hacerse efectivos. Además, los municipios juegan un papel fundamental en el desarrollo y mantenimiento del Estado del Bienestar, en base a los principios de subsidiariedad y proximidad. Razonablemente, el Estado del Bienestar local sólo se puede sostener con un equilibrado volumen de ingresos públicos que se ajuste a los previsibles gastos sociales.

Al desglosar los ingresos más relevantes para los Ayuntamientos, éstos provienen de la recaudación por el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), de las transferencias corrientes

del Estado, de las tasas y precios públicos y, del resto de impuestos directos (como el impuesto de vehículos, el de actividades económicas y la plusvalía).

El adecuado desarrollo de la gestión tributaria local es fundamental para los gobiernos locales, en la medida que los tributos propios constituyen, junto con la participación en los ingresos del Estado, su principal fuente de financiación.

Este estudio, no ha pretendido en ningún caso, evaluar el gasto público local ni el diseño de la Hacienda Pública Local, sino que añade una nueva estrategia a las tradicionalmente planteadas, que se centra básicamente en la mejora de la eficiencia y la generación de economías de escala en la gestión y recaudación de los ingresos locales a través de organizaciones públicas que se dedican de forma especializada a la gestión tributaria.

Este estudio abre además una nueva perspectiva a las investigaciones realizadas en la disciplina de Ciencia Política y de la Administración, ya que por una parte, los estudios sobre el Estado del Bienestar han tendido a centrarse en la distribución del gasto público, dando por determinado cómo se consiguen y se gestionan los ingresos. Y por otra, analiza el panorama de cómo se realiza la gestión tributaria local, trasladándose al análisis de un caso, el modelo de *Suma* de Alicante, de referencia para otras Administraciones tributarias, pero que no había sido analizado desde el punto de vista académico. Y máxime teniendo en cuenta, como ya dijo, entre otros, el eminente profesor D. Eduardo García de Enterría que “la Administración Pública es una realidad digna de una meditación científica”, en su obra clásica “La Administración española” en 1961 (p.15).

Este estudio doctoral recoge y explica los principales problemas que encuentran los municipios españoles para realizar una adecuada gestión de sus ingresos públicos y sus soluciones. Entre los inconvenientes, se destacan el endémico diseño municipal, precisamente la dispersión (el excesivo número de ellos) y el minifundismo (su pequeño tamaño), la infradotación de las Administraciones Locales (en recursos humanos, tecnológicos, formación...), las resistencias en las relaciones interadministrativas y, la complejidad del sistema tributario local. Pero como las indudables ventajas de la autonomía financiera municipal no pueden quedar ensombrecidas por los inconvenientes que ésta encuentra y, máxime teniendo considerando que es precisamente el principio de subsidiariedad o el de proximidad al ciudadano, el que mejora la agregación de sus preferencias, el legislador local adelantándose a todas las complicaciones que la aplicación directa de las recién adquiridas competencias tributarias podía acarrear a los municipios, contempló expresamente la posibilidad de delegar en un ente superior.

En este sentido, la tesis recoge las distintas fórmulas legales para llevar a cabo los servicios de gestión tributaria y recaudación de todos los tributos locales. En cualquier caso y como muestra el estudio, la fórmula preferida en el panorama nacional es precisamente un organismo autónomo provincial *ad hoc*, diferenciándose entre organismos solidarios o subsidiarios en función de su capacidad y amplitud para prestar servicios.

Así llegados a este punto, constaté que la organización que iba a ser mi objeto de estudio, *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, constituía un prototipo holístico de modernización administrativa al inducir a importantes reformas y cambios para entender y desarrollar la gestión tributaria en los municipios, transmitiendo, por una parte, una versión amigable a la ciudadanía, al tiempo que trasladaba la innovación al interior y exterior de la organización. Es importante destacar que el estudio posiciona *Suma* como organismo que optimiza la ecuación recaudatoria en cualquier perspectiva comparada nacional, máxime en la compleja, diversa, mutante y fluctuante realidad social y demográfica de la provincia de Alicante.

Considerando que la mejora en la eficacia de la gestión y la recaudación tributaria local, contribuye a consolidar la democracia local, en la medida que los principales recursos de los que se nutren los municipios provienen de sus tributos locales, y como ya se ha comentado del IBI, resultará fundamental establecer organismos que maximicen la recaudación de los ingresos públicos tan necesarios para sobrellevar el gasto público. Por otro lado, la ciudadanía ha de percibir que es tratado por la Administración Pública, no sólo como personas a los que facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino también porque permite extender la percepción que son atendidos con más justicia y equidad, al tiempo que lucha contra el fraude y la evasión fiscal. En definitiva, una democracia que se precie ha de sostenerse sobre un sistema tributario justo y eficaz, que permita el diseño de un conjunto de políticas tributarias, aspectos ambos que han de pivotar sobre una Administración Pública que permita mantenerlos.

En lo que se refiere al planteamiento de la investigación, se ha estructurado en cinco partes diferenciadas. La primera, de *Introducción y Planteamiento General* enmarca el fenómeno modernizador, y su implicación en la Administración, desde lo general a lo concreto, centrándose especialmente a lo que afecta al objeto de estudio. Es por ello, que he tratado de describir en el comienzo y, mediante unas grandes pinceladas, los principales procesos de cambio y los conflictos que se han generado en la sociedad, para así analizar cuáles han sido las respuestas desde las Administraciones Públicas. De esta

forma, he descrito las principales alternativas al modelo tradicional de Administración Pública, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, enlazadas ambas con el paradigma emergente del Nuevo Servicio Público. He considerado necesario incluir en este apartado, una descripción a las principales referencias del ámbito socioeconómico de la provincia de Alicante, en el que desarrolla su labor la organización de gestión tributaria y, en especial los objetos de tributación.

La segunda parte, eje central del trabajo, consiste en el estudio del organismo de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, analizada desde la perspectiva de la teoría de la organización aplicada al ámbito de la Ciencia de la Administración, abriendo ambas perspectivas a otras disciplinas y miradas, como la Ciencia Política, el Derecho Público y la Sociología. En verdad, el estudio de modernización administrativa que se propone en esta investigación es el de un organismo autónomo provincial especializado en la gestión y recaudación de los tributos locales por delegación de los Ayuntamientos y otras Administraciones. El análisis del modelo, comienza con la justificación de la creación del organismo autónomo, abarcando las funciones y competencias establecidas y efectivamente desarrolladas, la exploración de su estructura organizacional en perspectiva comparada con otras organizaciones innovadoras, la organización de las personas que trabajan en la organización, la aplicación tecnológica en relación con su entorno, contribuyente, Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas, así como en lo que respecta a la gestión interna, finalizando con el entramado institucional de los modelos de calidad que se imponen a las instituciones actuales.

El tercer bloque, consiste en el análisis de la encuesta realizada a los Ayuntamientos de la provincia de Alicante en calidad de usuarios y clientes de los servicios de gestión tributaria y, de las entrevistas a los líderes de la organización, los cuatro directores de la misma durante sus más de veinte años de actividad y a su primer Presidente, que también lo fue de la institución provincial y su creador.

La cuarta parte la conforma la unión de todas las piezas del estudio, que han permitido así cerrar la investigación mediante una serie de propuestas, principales conclusiones y perspectivas de futuro.

Por último, la quinta parte constituye la obligada referencia a las fuentes documentales básicas consultadas, que incluye bibliografía, recursos Web, legislación y material propio del organismo estudiado (Estatutos, memorias anuales, documentos internos y de la Diputación Provincial, etc.), además de proponer un orden metodológico en la vasta y extensa nomenclatura, cuadros y figuras expuestos a lo largo de toda la tesis.

Para finalizar, quisiera resaltar que el reto de la gestión tributaria local en los Estados de Bienestar de nuestras sociedades democráticas consistirá en compatibilizar las clásicas E's relacionadas con la **Economía**, **Eficiencia** y **Eficacia** con otras, como son la **Ética**, el **Equilibrio**, la **Equidad**, el **Empoderamiento** ciudadano y la **Ecología** Administrativa. La fórmula exitosa será aquella que consiga integrar y optimizar la ecuación con todas estas variables

La conclusión última de este trabajo se incardina hacia dos direcciones: la primera, que la experiencia del modelo *Suma* ha sido muy exitoso por todas las razones expuestas a lo largo del estudio; y la segunda, que resalta en el conjunto de otros modelos y prácticas de gestión tributaria local existentes en España, y ello con mayor motivo, en los actuales momentos de reestructuración en el Estado del Bienestar y de movimiento político, en el que resulta fundamental, optimizar la gestión de los ingresos públicos y la percepción de una Administración Pública que ha de estar atenta a las demandas de una ciudadanía cada vez más exigente.